

Láris Liliána

Büntetőjogi Tanszék

Témavezető: Bárd Károly habil. egyetemi docens, CEU

Az uniós jog és a belső jog viszonya uniós és alkotmányjogi szemszögből

Bevezetés

Az uniós jog¹ és a belső jog viszonya két aspektusból vizsgálható. Egyrészt a tagállamok, másrészt az Unió szemszögéből. A problémák és feszültségek épp e kettősségből² adódnak. Egyik oldalon az Unió nemzetközi szervezet, amelyet szuverén államok hoztak létre a nemzetközi jogban szokásos rend szerint, nemzetközi szerződések megkötésével főhatalmuk bizonyos korlátozásával. Ezek az alapító szerződések határozzák meg az integráció feladatait, szervezetét, működését, és rajtuk keresztül elszakíthatatlan a köldökszinór a tagállamokhoz, akik „az alapító szerződések urai”, és akár úgy is dönthetnek, hogy felszámolják azokat.

A másik oldalról az Unió speciális szervezet, amelynek küldetése és célja minél szorosabb közösségbe integrálni Európát. Ebben a folyamatban elérte azt a szintet, ahonnan már az eredeti állapot nem vagy csak túlságosan nagy áldozatok árán lenne visszaállítható.

A kapcsolatrendszer alapját a tagállamok és az Unió közötti hatáskör-megosztás és ennek alkotmányos szabályozása jelenti. Az integráció szempontjából az uniós jog kapcsolatát a nemzeti jogokkal részben az alapító szerződésekben meghatározott szabályok, részben az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában kimunkált elvek határozzák meg. Előbbiek a hatáskör-megosztást rendezik a tagállamok és az Unió között a szubszidiaritás és arányosság elvei mentén, ahol vannak kifejezetten az integráció számára fenntartott területek. Az ún. lojalitási klauzula alapján

¹ Uniós jog fogalmán a Lisszaboni Szerződéssel egységesített integrációs joganyagot értem, amelyen belül már nincs különbség a korábban I. pillérbe tartozó ún. közösségi jog és a II-III. pillérbe sorolt ún. uniós jog között. A tanulmányban helyenként előforduló „közösségi jog” fordulatot szűkebb értelemben, az alapító szerződések legutóbbi módosítását megelőző, I. pilléres joganyag megjelölésére használom.

² VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005, 317.; VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, Jogtudományi Közlöny, 2007/10. szám 423.; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, Jogtudományi Közlöny, 2008/2. szám, 64.

a tagállamok kötelesek minden intézkedést megtenni az uniós jog végrehajtására. Ehhez társulnak az esetjogban kikristályosodott tételek, amelyek *sui generis* jelleget, közvetlen hatályt, közvetlen alkalmazhatóságot és elsődlegességet kívánnak meg az integráció joganyaga számára a belső joggal szemben.

A belső jog szemszögéből nézve a viszonyrendszer már korántsem ilyen tiszta és egyértelmű. A nemzeti jogrendszer uniós joghoz való viszonyát elsődlegesen meghatározza az adott ország szuverenitás felfogása, állami főhatalomhoz ragaszkodása, nemcsak jogalkotási szinten, hanem a jogalkalmazói gondolkodásban is. A belső jog felé a kaput az uniós jog számára az ún. csatlakozási klauzula nyitja meg, amelyet a tagállamok alaptörvényeikbe iktattak az integrációhoz csatlakozás lehetővé tétele érdekében. Az egyes országokban eltérő megoldások születtek, de alkotmányosan így történt az állami szuverenitás részleges átengedése, és így valósulhat meg az Unió intézményrendszere keretében a közös hatalomgyakorlás. A csatlakozási klauzula és az alapító szerződésekben foglalt hatáskör-megosztási szabályok kezdetben – amíg az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) ki nem dolgozta a közösségi jog *sui generis* jellegét adó elveket – rendezték a két normaanyag kapcsolatát³. Vitás kérdések az elsődlegesség, a közvetlen hatály, valamint a közvetlen alkalmazhatóság elveinek megjelenésével jelentkeztek, és döntően az alkotmánybíróságok előtt csapódtak le. E testületek foglaltak állást az uniós jog belső jogrendszerben elfoglalt helyéről és a nemzeti jogra gyakorolt hatásáról.

A fentieket Magyarországra vetítve: az Unióhoz csatlakozás előkészületi fázisában eleget tettünk annak a követelménynek, hogy jogrendszerünket felkészítsük és képessé tegyük az uniós normák befogadására és kezelésére. Ezt jelentette a jogharmonizáció. Mindez azonban csak a felszínen történt meg. A jogalkotó számos új jogszabályt fogadott el, illetve módosította a meglévőket, de ez csak ahhoz volt elég, hogy a szabályozási szttenderdek, védelmi minimum szinteket az integráció tagállamaival azonos vagy hasonló nivóra, platformra helyezzük. A dogmatikai és jogelméleti kérdést, hogy pontosan hol a helye az uniós jognak a magyar jogrendszerben – ahogy azt az Alkotmánybíróság döntései tükrözik – a mai napig nem sikerült megválaszolni.

Az eddigi logikát követve az uniós és belső jog kapcsolatát vizsgálva először az alapító szerződésekben rögzített hatáskör-megosztási

³ Természetesen előfordultak hatáskör-megosztási viták a tagállamok és a Közösség között, de ez a kompetenciák gyakorlására vonatkozott, nem a közösségi normák belső szabályokkal való kapcsolatára.

szabályokat elemzem, utána az EUB joggyakorlatát és az általa kialakított elveket, végül a magyar Alkotmánybíróság döntéseit.

I. Hatáskör-megosztás az alapító szerződésekben

Az uniós és belső jogok kapcsolatában kulcskérdés a hatáskörök megosztása, ami két síkon vizsgálható: egyrészt jogalkotási (horizontális), másrészt jogalkalmazási (vertikális) szinten.

1. A jogalkotási szint hatásköreinek csoportosítása jogtudományi szempontból

A jogtudományban a hatáskörtípusok csoportosítására több nézet alakult ki⁴. Abban egységesek, hogy különbséget tesznek kizárólagos és nem kizárólagos hatáskörök között. Az utóbbit tagolják konkuráló vagy párhuzamos, komplementer vagy kerethatáskörre és osztott hatáskörökre.

A kizárólagos hatáskör jelentése egyértelmű: az adott tárgykört csak az Unió jogosult szabályozni. Az azonban már kétséges, hogy pontosan mely területek tartoznak ide. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 3. cikkén kívül egyéb konkrét felsorolást nem találunk. Például a közös kereskedelempolitika a vámunióra és a közös külső vámrendszerre tekintettel egyértelműen ide sorolható, azonban a belső piac kérdéseit illetően mindig vizsgálni kell, mely részét érinti a szabályozás, hiszen a versenyszabályok a szerződés alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, a többi aspektus a megosztott hatáskörök közé került. Ezen túl, az integráció előrehaladtával a megosztott hatáskörök közül az Unió által a tagállamokat megelőzve rendezett kérdések, továbbá a „beleértett hatáskörök” révén újabb és újabb tárgykörök kerülnek ide. Jó példa erre a monetáris unió megvalósításához szükséges intézkedések megtétele, ami a Lisszaboni Szerződéssel került be kifejezetten a kizárólagos hatáskörök közé.

A konkuráló vagy párhuzamos hatáskörök azt jelentik, hogy az Uniónak van jogalkotási felhatalmazása, de azt vagy nem, vagy csak részben gyakorolta, így a tagállamoknak a joghézag kitöltésére – időben és

⁴ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003; VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, Európai Jog, 2008/4. szám, 27.

terjedelemben korlátozottan ugyan, de – jogalkotási lehetősége van, illetve nemzeti szabályait fenntarthatják addig és olyan terjedelemben, amíg és ameddig az Unió nem élt azzal. Az ilyen típusú hatáskörökkel kapcsolatban két elmélet született, az egyik a „záróhatás” teória⁵, amely szerint, ha az Unió szabályozott egy területet, az csupán az azzal ellentétes nemzeti jogot zárja ki. A másik, a „pre-emption” vagy „előfoglalás” nézet⁶, amelyet a jogtudomány és a joggyakorlat is követ. Eszerint, ha az Unió szabályozott egy kérdést, azt ezzel lefoglalta magának a továbbiakban, így nincs tere nemzeti szabályok alkotásának. Ezzel kapcsolatban említi Kecskés László az elsőbbség elvét. Ilyenek például a fogyasztóvédelmi szabályok.

A komplementer vagy kerethatáskörök esetében a tagállami és uniós szabályozás kiegészítik egymást, egymás mellett léteznek, de a másik akadályozása nélkül. Ide sorolhatóak a humanitárius segítségnyújtás vagy a kutatás területei.

Az osztott hatáskörök is egyfajta párhuzamosságot feltételeznek. Ha a szabályozandó tárgykör részekre osztható, egyeseket az Unió, másokat a tagállamok szabályozhatnak. Ide sorolható például a közös külpolitika, vagyis amikor az Unió köt nemzetközi egyezményt egy harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel, részes félként a tagállamok is részt vesznek abban, mivel mindkét szintnek van hatásköre, pl. WTO vagy GATT-megállapodás.

2. Horizontális hatáskör-megosztás az alapító szerződésekben

Az alapító szerződések alapján a jogalkotásra vonatkozóan a legfontosabb cikkek és elvek a következők.

2.1. Kizárólagos – megosztott – jogharmonizációs – támogató – kiegészítő

Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz) több rendelkezésében kimondja és megerősíti a származékos hatalomból eredő

⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003, 93.

⁶ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005, 566.; KECSKÉS László: Az EU csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9., 1083.; VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005, 297.

korlátozott hatáskörgyakorlás elvét. Már az 1. cikk 1. mondata írja, hogy a szerződéssel a tagállamok az Unióra „*közös célkitűzéseik elérése érdekében (...) hatásköröket ruháznak.*” A 3. cikk (1)-(5) bekezdései felsorolják az alapító szerződésekben kitűzött célokat, amelyek megvalósításával kapcsolatban a (6) bekezdés⁷ újra utal a hatáskörök átengedett jellegére. Ezt erősíti meg a 4. cikk (1) bekezdése is⁸. Végül ezt az elvet konkrétan az 5. cikk (1) és (2) bekezdései⁹, valamint a 13. cikk (2) bekezdés 1. mondata¹⁰ rögzíti, mint a kompetenciák elhatárolásának alapját, külön az Unió, külön az uniós intézmények vonatkozásában.

Az integráció – születését tekintve – nemzetközi szervezet, amelyet az alapító államok több szerződéssel hoztak létre. Ebből következik, hogy csak olyan hatáskörökkel bír, amivel az alapítók, illetve a részes államok felruházták, szuverenitásuk egy szeletét átengedték. Önmagában az EUSz-ből az következne, hogy az Unió és intézményei csak azokban a tárgykörökben alkothatnak jogot, amelyekben a tagállamoktól kifejezetten felhatalmazást kaptak erre. Ez azonban az európai integráció esetében nem így van. A fenti szabályokat kiegészítik és oldják az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSz) részletszabályai.

Az EUMSz 2. cikke 5 csoportba osztja az Unió hatásköreit, és meghatározza azok fogalmát: kizárólagos és megosztott hatáskör, jogharmonizáció, a közös kül- és biztonságpolitika (korábbi II. pillér), végül a támogató vagy komplementer hatáskörök.

A kizárólagos hatáskörökhöz tartozó területeket csak az Unió szabályozhatja, nemzeti normák csak végrehajtási szabályok lehetnek, vagy az Unió kifejezett felhatalmazása alapján születhetnek. Az EUMSz 3. cikke¹¹ sorolja fel a kizárólagosnak tekinthető tevékenységi köröket, amely azonban nem taxatív¹².

⁷ Az EUSz 3. cikk (6) bekezdése: „Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.” (Korábban Európai Közösségekről szóló Szerződés – a továbbiakban EKSz – 5. cikk 1. mondata.)

⁸ EUSz 4. cikk (1) bekezdés: „Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”

⁹ EUSz 5. cikk (1) bekezdés: „Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) bekezdés: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

¹⁰ EUSz 13. cikk (2) bekezdés: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.” (Korábban EKSz 7. cikke.)

¹¹ Ide tartozik a vámunió, a belső piac versenyszabályai, az euró zóna kapcsán a monetáris politika, a közös halászati politikán belül a tengeri erőforrások megőrzése és a közös kereskedelempolitika.

¹² Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata folyamatosan bővítette a kizárólagos hatásköröket, például C-804/79. számú ügyben a tengeri halászat, vagy C-176/03. számú ügyben a környezet büntetőjogi védelme kapcsán.

A megosztott hatáskörök tárgyait mind az Unió, mind a tagállamok szabályozhatják, de utóbbiak csak olyan mértékben, amennyiben azzal az Unió nem élt, vagy ha élt, akkor lemondott annak gyakorlásáról. Vagyis, aki gyorsabb, az tudhatja magáénak a kérdéses területet. A szakirodalom ezt a jelenséget nevezi „pre-emption”-nak, azaz „előfoglalásnak” vagy az „elsőbbség” elvének¹³. A megosztott hatásköröket az EUMSZ 4. cikk (1) és (2) bekezdései határozzák meg úgy, hogy minden hatáskör ide tartozik, amit az alapító szerződések nem sorolnak a kizárólagos vagy a támogató hatáskörök közé, és példálózóan megjelöl néhányat¹⁴.

A megosztott hatáskörök gyakorlásáról jegyzőkönyvet¹⁵ csatoltak, amely szerint *„amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör e gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjed ki a terület egészére.”* Vagyis az adott tárgykör fennmaradó részei megmaradnak a tagállamok fennhatósága alatt, de csak addig, amíg azokban a kérdésekben az Unió nem él jogalkotási hatáskörével.

Az EUMSZ 5. cikke a jogharmonizáció területeit jelöli meg, amely a foglalkoztatás-, gazdaság- és szociálpolitikára terjed ki, és a nemzeti szabályok összehangolására irányul.

Végül, a támogató vagy komplementer hatáskörök alapján az Unió bizonyos területeken a „tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő” rendelkezéseket hozhat, amelyek azonban nem érinthetik a tagállamok hatásköreit. Ide tartozó területeket sorolnak fel a 4. cikk (3) és (4) bekezdései¹⁶, valamint a 6. cikk¹⁷. Az alapító szerződésekben az *„e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában”* fordulat jelzi az ide tartozó rendelkezéseket.

Ezeket egészítik ki azok a szabályok, amelyek további, ún. kisegítő hatáskört teremtenek. Ilyen például a 21. cikk (2) bekezdése, amely a személyek szabad mozgásának biztosítása kapcsán kimondja, hogy *„ha az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”,* akkor az Unió *„rendelkezéseket fogadhat el”*. Több hasonló szerkezetű

¹³ Vö. 3.o., 6. lábjegyzet.

¹⁴ EUMSZ. 4. cikk (2) bekezdése szerint például a környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedés, energiaügy tartozik a megosztott hatáskörök közé.

¹⁵ (25.) jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról.

¹⁶ EUMSZ 4. cikk (3) és (4) bekezdései szerint támogató hatáskörbe tartozik a kutatás, a technológiafejlesztés, az úrkutatás, a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás.

¹⁷ EUMSZ 6. cikk a)-g) pontokban foglalja össze a támogató hatásköröket példálózó jelleggel, ilyen az ipar, a kultúra és az igazgatási együttműködés.

cikk található az EUMSZ-ben, köztük az általános és záró rendelkezések között a 352. cikk, amely általánosságban kimondja, hogy ha a közös „politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”, különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadhatóak a szükséges szabályok.

Utóbbi hatáskör-csoportot az Európai Unió Bírósága alakította ki az alapító szerződések értelmezése során, és „beleértett-hatásköröknek” vagy „implied-powers” elvnek nevezte¹⁸.

2.2. Kiegészítő elvek

A hatáskörgyakorlás elveiként, amolyan korlátokként a szubszidiaritás és arányosság jelenik meg¹⁹, amelyek alkalmazásáról külön jegyzőkönyv²⁰ készült.

Az arányosság elve²¹ minden hatáskörgyakorlásra vonatkozik, és tartalmában azt jelenti, hogy az Unió intézkedése csak olyan mértékű beavatkozást jelenthet a tagállamok jogrendszerébe, ami az uniós cél eléréséhez feltétlenül szükséges. Ez vonatkozik nemcsak a szabályozási tartalomra, hanem az alaki jogforrás megválasztására is. (Ami cél elérhető jogközelítéssel, irányelvben kell meghatározni, nem a jogegységesítést jelentő rendeletben).

Ehhez képest a szubszidiaritás elve²² csak a nem kizárólagos hatásköröknél érvényesül. A Maastrichti Szerződéssel beiktatott elv egyértelműen a tagállami hatáskörök védelmét szolgálja, azonban pontos tartalmát illetően még ma is vannak viták²³, amelyekben a princípium alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv sem hozott előrelépést. A jegyzőkönyv az arányosság elvének alkalmazásáról hallgat, a szubszidiaritás kapcsán pedig a jogalkotási tervezetek nemzeti parlamentekhez eljuttatásáról,

¹⁸ Az elv értelmében, ha valamely szerződésbe foglalt cél megvalósításához szükséges, az Unió kifejezett felhatalmazás nélkül is megalkothatja a megfelelő normákat.

¹⁹ EUSz 5. cikk (3) és (4) bekezdések.

²⁰ (2.) jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról.

²¹ EUSz 5. cikk (4) bekezdés: „Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”

²² EUSz 5. cikk (3) bekezdés: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

²³ Számos tanulmány elemzi, hogy mit jelentenek a „kielégítő” és „közösségi szinten jobban megvalósítható” fordulatok.

azok véleményezési jogáról, valamint az elv megsértése esetén az Európai Unió Bíróságához fordulás lehetőségéről szól. Röviden, az eljárási kérdéseket rendezi, tartalmilag az értelmezéshez nem ad útmutatást.

2.3. Összefoglalva

Az alapító szerződések közül az EUSz az általános szabályokat határozza meg, egyúttal kijelöli az integráció alapvető kereteit. A rendelkezéseiből a hatáskör átruházáshoz kötöttség szigorú elve olvasható ki azzal a további szűkítéssel, hogy minden, kifejezetten át nem engedett kompetencia a tagállamoknál marad. Ehhez a szuverenitást féltőket megnyugtató szabályozáshoz képest, az EUMSz számos ponton elvonja a nemzeti főhatalmat, nemcsak az egyes közös politikák részletszabályainak meghatározásakor, hanem egy előre megfoghatatlan körben is, a 352. cikkben keresztül.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások pontosították a kizárólagos hatáskörök csoportját, azonban a megosztott kompetenciák körében fennmaradt a „verseny” a tagállamok és az Unió között, ráadásul úgy, hogy minden olyan kérdéskör ide tartozik, ami máshová nem. Vagyis, ha az Unió kihasználja az EUMSz 352. cikkét, és valamely közös cél megvalósítása érdekében kifejezett szerződési felhatalmazás nélkül normát alkot, azt a területet is bevonja a megosztott hatáskörök közé. Ezzel egyidejűleg lefoglalja magának és ezzel kizárólagossá teszi a fellépésével érintett kérdések szabályozási jogát, újabb szeletet elhódítva a tagállamok főhatalmából. E térhódításnak a szubszidiaritás és arányosság elvei szabhatnak medret, amelyek érvényre juttatásában a nemzeti parlamenteknek jelentős szerep jut²⁴.

3. Vertikális hatáskör-megosztás

3.1. A három alap

A jogalkalmazás szintjén, vagyis az uniós jog végrehajtása tekintetében az Unió és a tagállamok viszonya három alaptól építkezik.

²⁴ A (2.) jegyzőkönyv szerint amennyiben a nemzeti parlamentek – főszabályként – legalább 1/3-ának szavazata alapján a jogalkotási tervezet sérti a szubszidiaritás elvét, kötelező a tervezet felülvizsgálata, és annak fenntartását, módosítását vagy visszavonását indokolni kell. Ezen túl, a nemzeti parlament megbízása alapján a tagállam a szubszidiaritás elvét sértő norma miatt keresettel fordulhat az Európai Unió Bíróságához.

Az egyik a nemzetközi jogból és polgári jogból ismert elv: „*pacta sunt servanda*” – „a szerződés kötelez”. A szerződő fél köteles a dokumentumba foglalt, és annak aláírásával vállalt kötelezettségeit teljesíteni. Ez a tagállamok belső jogában olyan, vállalt nemzetközi kötelezettségként jelentkezik, amelyet alkotmányos szabályaiknak megfelelően kötelesek betartani.

A második, az alapító szerződésekben rögzített elv: az EUSz 4. cikk (3) bekezdése, a közösségi hűség vagy *lojalitás klauzula*. A közösségi hűség elve pozitív kötelmet ró a részes felekre: a tagállamok uniós jogból eredő kötelezettségeik teljesítésére megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket és elősegítik az Unió feladatainak teljesítését. Egyúttal negatív kötelezettséget is jelent a tagállamoknak: tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a szerződésben foglalt célkitűzések megvalósítását.

A harmadik elem az EUB joggyakorlata²⁵. Az integráció a jogalkalmazásban teljes egészében a tagállamokra van utalva. A nemzeti hatóságok és szervek eljárásuk során kötelesek figyelembe venni és végrehajtani az „európai” normákat, ellenkező esetben a tagállam szerződésszegést követ el. Az EUB az integrációs jog elismerésének és alkalmazásának kikényszerítésére több ítéletében dolgozta ki az állami kárfelelősség elvét, az – akkor még kizárólag I. pillért jelentő – jogforrások elsődlegességének, közvetlen hatályának és közvetlen alkalmazhatóságának elveit, valamint az értelmezési doktrínát. Mindezek rendkívül fontosnak és hatékonynak bizonyultak a közösségi jog érvényre juttatásában. A belső jogra gyakorolt fontosságuk miatt nézzük ezeket az elveket részletesen.

3.2. Az EUB által kimunkált elvek

A közvetlen hatály, az elsődlegesség és a közvetlen alkalmazhatóság elvei egymással szoros kapcsolatban állnak, egyik sem értelmezhető és alkalmazható a másik nélkül.

3.2.1. Közvetlen hatály

A közösségi jog közvetlen hatálya azt jelenti, hogy az egyéneknek közvetlenül a közösségi jogból alanyi jogai és kötelezettségei

²⁵ Itt kifejezetten az esetjogban kialakított, előremutató elveket emelem ki. Az uniós jog végrehajtásának kikényszerítésére alkalmas kötelezettségszegési eljárásra nem térek ki.

származhatnak, amelyekre a tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak. Ez nemcsak a tagállam-magánszemély viszonyban lehetséges, hanem magánszemélyek egymás közötti vitás ügyeiben is. Egy közösségi jogi rendelkezésnek négy feltételnek kell megfelelnie ahhoz, hogy közvetlen hatálya elismerhető legyen²⁶. Ezek: a) a rendelkezés legyen világos, b) feltételhez nem kötött, c) ne tartalmazzon a tagállamok részéről fenntartást, és d) ne igényeljen belső, végrehajtási intézkedést. Röviden, lényegét tekintve önvégrehajtó norma.

Az EUB több lépcsőben mondta ki a közvetlen hatály elvét, először az elsődleges²⁷, majd a másodlagos jogforrásokra²⁸.

Az alapító szerződések vonatkozásában nem minden rendelkezésnek van közvetlen hatálya, esetleg kell vizsgálni a feltételek fennállását, akárcsak a rendeletek esetében. Az irányelvekkel és határozatokkal kapcsolatban további feltétel, hogy az átvételükre, a bennük foglalt cél megvalósítására kitűzött határidőnek lejárnak kell lennie.

Az elv levezetése azt a logikát követte, hogy az integráció létrejöttének célja a közös piac kialakítása és működtetése. Ehhez az alapító szerződésekben a részes államok olyan intézményeket állítottak fel, amelyekre ráruházták hatásköreik egy részének gyakorlását. Az alapító szerződések így egy olyan speciális normarendszert hoztak létre, amely a hatályba lépéssel a nemzeti jogok részévé vált, az egyének számára kötelezettségeken túl jogokat is keletkeztet, így a tagállami bíróságok előtt felhívható. Ha ez nem így lenne, akkor a közösségi jog képtelen lenne hatást gyakorolni a részes államokra, és az integráció működésképtelenné válna.

3.2.2. Elsődlegesség

Az „elsődlegesség” fordulat használata magyarázatot igényel. A szakirodalom és jogtudomány az „elsődlegesség” és az „elsőbbség” kifejezéseket vegyesen, szinonimaként használja. Álláspontom szerint megalapozott Kecskés László felvetése²⁹, hogy indokolt a

²⁶ A feltételeket az EUB az NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62. számú ügyben mondta ki először, EBHT 1963 00003.

²⁷ Vö. előző lábjegyzet, Flaminio Costa kontra E.N.E.L., C-6/64. számú ügy, EBHT 1964 01141, Gabrielle Defrenne kontra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, C-43/75. számú ügy, EBHT 1976 00455.

²⁸ Franz Grad kontra Finanzamt Traunstein, C-9/70. számú ügy, EBHT 1970 00825, Yvonne van Duyn kontra Home Office, C-41/74. számú ügy, EBHT 1974 01337, Ügyészség kontra Tullio Ratti, C-148/78. számú ügy, EBHT 1979 01629.

²⁹ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005, 551.; Az elsődlegesség kifejezést használja BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 14.

megkülönböztetés. El kell különíteni a párhuzamos vagy megosztott hatáskörök kapcsán a kompetencia-megosztásra használt fogalmat, mint a jogalkotás körébe tartozó elvet (aki gyorsabb, azé a szabályozás joga – előfoglalás, elsőbbség), a jogalkalmazás terén a belső jog és az uniós jog összeütközésében használt szupremácia elvétől (elsődlegesség), mert természetükben (jogalkotás – jogalkalmazás) és tartalmukban mást jelentenek.

Az elsődlegesség kérdése akkor merül fel, ha a jogalkalmazás során a közösségi norma és a nemzeti szabályozás ütközik egymással. Ilyenkor el kell dönteni, melyik érvényesül, melyik képezi a döntés alapját, és alakítja a vitássá tett életviszony végkifejletét.

Ez az elv szoros összefüggésben áll a közvetlen hatály tételével, mivel csak azok a közösségi jogi rendelkezések élvezhetnek szupremáciát, amelyek közvetlen hatályúak³⁰. Az EUB kimondta³¹, hogy az alapító szerződésekkel átruházott hatáskörökből következik, hogy a tagállamok e részben lemondtak főhatalmuk gyakorlásáról, azt átengedték a közös intézményeknek, ezért egy későbbi belföldi törvény nem lehet ellentétes a közösségi joggal, illetve nem akadályozhatja a közösségi jog érvényesülését, különben a közös célok megvalósítása veszélybe kerülne. Ezért az elsődlegesség elve értelmében a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazását az adott ügyben hivatalból mellőzni kell. A kötelezettség kiterjed arra is, hogy a nemzeti jogalkotó nem fogadhat el közösségi jogba ütköző szabályozást, illetve tartózkodni köteles a jogalkotástól az Unió kizárólagos kompetenciájába utalt tárgykörökben.

A legnagyobb konfliktust a belső jog és az uniós jog között talán ez az elv okozza. Az EUB és az Unió a közösségi jog szupremáciáját érvényesíthetőnek tartja a nemzeti alaptörvényekkel szemben is. Ugyanakkor a tagállami alkotmánybíróságok – ahol van ilyen testület – nehezen és nem feltétel nélkül fogadták el a doktrínát. Sőt, előfordult olyan döntés is, amely megtagadta a közösségi jog elsődlegességét a konkrét ügyben. A vonakodás mögött az áll, hogy a nemzeti taláros testületek hatáskörükben kívánják tartani annak eldöntését, hol van az a határ, amin túl a közösségi jog már nem terjeszkedhet. Másképpen, mi a főhatalomnak az a része, amelynek átengedése már azzal a következménnyel járna, hogy az állam megszűnne szuverén lenni. Erről a problémakörrel a következő fejezetben lesz részletesen szó.

³⁰ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005, 546.

³¹ A szoros kapcsolatra tekintettel nem meglepő, hogy az elsődlegesség elvét először olyan ügyben mondta ki az EUB, amelyben a közvetlen hatály kérdésével is foglalkozott: Flaminio Costa kontra E.N.E.L., C-6/64. számú ügy, EBHT 1964 01141; Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA., C-106/77. számú ügy, EBHT 1978 00629.

3.2.3. Közvetlen alkalmazhatóság³²

A közvetlen alkalmazhatóság elve összefügg a közösségi jog nemzetközi jogi eredetével. A nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban beszélhetünk dualista és monista rendszerekről. Az előbbi alapján szükséges a nemzetközi jogi norma belső jogba átültetése, vagyis transzformálása. Ez annyit jelent, hogy az idegen aktust megfelelő belső alaki jogforrásba foglalják, ezzel a nemzeti jogrendszer részévé válik. A monista felfogás ezzel szemben nem kíván meg belső intézkedést, hanem a nemzetközi rendelkezés az elfogadásával és hatályba lépésével automatikusan a nemzeti jogrendszer részévé válik.

A közösségi jog esetében a közvetlen hatály és elsődlegesség által megjelent a közvetlen alkalmazhatóság. Vagyis „önvégrehajtó” normaként azok a közösségi rendelkezések, amelyeknek közvetlen hatálya van, minden további belső intézkedés nélkül felhívhatóak a tagállamokban, jogok és kötelezettségek származhatnak belőlük. Ez akkor kap valódi értelmet, amikor a közösségi jog konfliktusba kerül a belső joggal (vagy annak hiányával³³), és az elsődlegesség folytán a nemzeti jog alkalmazását mellőzni kell.

3.2.4. Értelmezési doktrína³⁴

Az EUB által kidolgozott értelmezési elvet a szakirodalom a közösségi jog közvetett hatályának nevezi³⁵. Tartalma szerint a nemzeti jogalkalmazókat az a kötelezettség terheli, hogy a belső jogot a közösségi joggal összhangban értelmezzék függetlenül attól, hogy a közösségi rendelkezésnek van-e közvetlen hatálya vagy sem. Azaz, amennyiben a nemzeti normának több lehetséges értelmezése rajzolódik ki, azt kell választani, amelyik megfelel a vonatkozó közösségi szabályoknak.

Ezt a doktrínát az EUB a lojalitás klauzulából vezette le, amely szerint a tagállamok kötelesek az alapító szerződésekben vállalt kötelezettségeik teljesítése érdekében meghozni minden szükséges intézkedést. E körbe

³² Franz Grad kontra Finanzamt Traunstein, C-9/70. számú ügy, EBHT 1970 00825; Fratelli Variola S.p.A. kontra Administration des finances italienne, C-34/73. számú ügy, EBHT 1973 00981; Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA, C-106/89. számú ügy, EBHT 1990 I-04135.

³³ Ez alatt azokat az eseteket értem, amikor a határidő lejártá ellenére a tagállam nem ültette át nemzeti jogába az irányelvet, így épp a belső jog hiánya okozza az összeütközést. Ilyenkor – amennyiben az irányelv megfelel a közvetlen hatály kritériumainak – a nemzeti végrehajtási szabályok nélkül is közvetlenül alkalmazható a másodlagos jogforrás, az érintettek hivatkozhatnak rá a tagállami hatóságok és bíróságok előtt.

³⁴ Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83. számú ügy, EBHT 1984 01891; Kolpinghuis Nijmegen BV elleni büntetőeljárás, C-80/86 számú ügy, EBHT 1987 03969.

³⁵ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005, 274.

tartozik a közösségi jog hatékony és megfelelő érvényesülésének biztosítása is, amiért elsődlegesen a jogalkalmazók, bíróságok és más állami hatóságok felelősek. Ez a gondolatmenet átvezet az állami kárfelelősség kidolgozásához.

3.2.5. Állami kárfelelősség

A közösségi jog közvetlen hatálya, alkalmazhatósága és elsődlegessége elvezett az EUB esetjogában annak kimondásához, hogy az állam felelősséggel tartozik a közösségi jog olyan neki felróható megsértéséért, amivel kárt okoz. Ezen túl az egyének számára biztosítani kell a közösségi jogból eredő jogaik hatékony és egyenértékű érvényesítésének lehetőségét³⁶. Ebbe beletartozik az állam perlése az egyének a közösségi jogsértéssel okozott kára megtérítéséért.

Az EUB a kárfelelősség és az igényérvényesítés anyagi és eljárásjogi szabályait a belső jogrendszerekre bízta azzal, hogy nem követeli meg új jogorvoslati fórum vagy forma kialakítását, de az egyének nem kerülhetnek hátrányosabb helyzetbe a közösségi jogon alapuló igényeik érvényesítése során, mint hasonló belföldi esetben. A belső szabályozás nem teheti lehetetlenné vagy aránytalanul nehézé az igényérvényesítést.

Az EUB a lojalitási klauzula alapjain fokozatosan építette ki a felelősségi rendszert. Kezdetben az irányelv átültetésének elmulasztásáért mondta ki³⁷ az állam kártérítési felelősségét, amit kiterjesztett később a nem megfelelő, hibás átültetésből eredő helytállási kötelezettségre³⁸. Feltételként az átültetési határidő lejártát, az irányelvből a konkrét jog levezethetőségét, végül a tagállami mulasztás és a bekövetkezett kár közötti ok – okozati összefüggést határozta meg. Ennél azonban még továbbment. Esetjogában az EUB kimondta a jogalkotó felelősségét az elsődleges közösségi jog megsértéséért, amennyiben egyéni jogokat biztosító rendelkezés „megfelelően súlyos” megsértése és a bekövetkezett kár között okozati összefüggés áll fenn³⁹. Ezt a felelősséget kiterjesztette a közösségi jogot alkalmazó bíróságokra is⁴⁰.

³⁶ Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG kontra Landwirtschaftskammer für das Saarland, C-33/76. számú ügy, EBHT 1976 01989; Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, C-222/84. számú ügy, EBHT 1986 01651; Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) kontra Ministero delle Finanze, C-231/96. számú ügy, EBHT 1998 I-04951.

³⁷ Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság, C-6/90. és C-9/90. számú egyesített ügyek, EBHT 1991 I-05357.

³⁸ The Queen kontra H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc, C-392/93. számú ügy, EBHT 1996 I-01631.

³⁹ Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai, C-46/93. és C-48/93. számú egyesített ügyek, EBHT 1996 I-01029.

⁴⁰ Gerhard Köbler kontra Republik Österreich, C-224/01. számú ügy, EBHT 2003 I-10239.

4. Összefoglalás

Az alapító szerződések több ponton, hangsúlyosan rögzítik a származékos hatalom elvét, ezzel a tagállamok „uralkodó” pozícióját az Unióval szemben. Ugyanakkor, az egyes hatáskör-csoportok területeinek felsorolása nem taxatív, a sort bővítik a szektorális részletszabályok, a „beleértett hatáskörök” elve és az „effet utile”, vagyis az uniós jog hatékonysága jegyében a közös célok megvalósítására általános felhatalmazást adó 352. cikk.

Az uniós jog végrehajtása a tagállamok feladata. Ennek teljesítésére alapvetően csupán az alapító szerződések aláírásával a „szerződés kötelez” elv és a lojalitás klauzula kényszeríti őket. E két elv önmagában gyenge kötőerőt jelentene, ha nem egészítenék ki az EUB által kimunkált olyan elvek, amelyek révén a közösségi jog egyedülálló jelleget öltött.

A közvetlen hatály és alkalmazhatóság kimondásával a belső jogok minden ellenállásuk ellenére szembesülnek a közösségi joggal, a transzformáció vagy végrehajtási intézkedések elodázása nem megoldás. Az elsődlegesség elve és az értelmezési doktrína folytán konfliktus esetén ugyancsak a nemzeti jog szorul háttérbe, adott esetben még maga az alaptörvény is.

És ha ezek az elvek nem lennének elegendőek, felróható, károkozással járó uniós jogsértés esetén maga az állam tartozik helytállási kötelezettséggel jogalanyai felé, akik számára a hatékony bírói felülvizsgálathoz való jogot a belföldi esetekkel azonosan biztosítani köteles.

Mindezek alapján az Unió úgy látszik, erős ütőkártyákkal rendelkezik a belső joggal szemben mind a horizontális, mind a vertikális hatáskörmegosztás terén.

5. A korábbi II. és III. pillér helyzete címszavakban

Az uniós és belső jog viszonyában meg kell említeni a korábbi II. és III. pillér helyzetét is. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés kormányközi kooperáció keretében zajlott, ami természetét tekintve leginkább a hagyományos nemzetközi jog működéséhez hasonlítható.

A jogforrások nem rendelkeztek közvetlen hatállyal, ebből eredően közvetlen alkalmazhatósággal és a belső joggal szemben elsődlegességgel sem. Szükséges volt az egyezmények ratifikációja, a mulasztás vagy nem megfelelő átültetés nem járt érdemi következménnyel.

Ezekon a területeken a tagállamok, így a belső jog hegemoniája érvényesült, és az átmeneti idő⁴¹ lejártáig így is marad.

III. A magyar jogrendszer viszonya az uniós joghoz az Alkotmánybíróság döntései tükrében

A rendszerváltást követően Magyarország elsődleges és legfőbb célkitűzése az Európai Unióhoz való felzárkózás és csatlakozás volt. Ezt a célt 2004. május 1-jén elértük.

Az Országgyűlés 2002. december 17-én fogadta el a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvényt, amely új rendelkezéseket iktatott az Alkotmányba, köztük az ún. csatlakozási klauzulát⁴², amely kimondta, hogy az alapító szerződések végrehajtásához szükséges mértékig a Magyar Köztársaság egyes, Alkotmányból eredő hatáskörei gyakorlását átengedi az Európai Uniónak. A 6. § új /4/ bekezdése⁴³ csatlakozásunk és tagságunk célját jelölte meg.

E rendelkezéseken érdemben a 2011. április 18-án elfogadott, és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény⁴⁴ sem változtatott. Az E) cikk

⁴¹ Az EUMSZ-hez csatolt (36.) jegyzőkönyv alapján a korábbi II. és III. pillérhez tartozó normák hatályban maradnak mindaddig, amíg azokat nem módosítják, hatályon kívül nem helyezik, vagy semmisnek nem nyilvánítják. A módosítás hatályba lépését (2009. december 1.) követő 5 év elteltével (2014. december 1.) válik teljessé az Európai Bizottság és az EUB hatásköre (kötelezettségzegési eljárás, előzetes döntéshozatal, stb.) a korábbi II. és III. pillérhez tartozó tárgykörök tekintetében.

⁴² 1949. évi XX. törvény 2/A. § (1) „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴³ 1949. évi XX. törvény 6. § (4) „A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye E) cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

magában foglalja a tagállami részvételünk célkitűzését, a csatlakozási klauzulát, új elemként a (3) bekezdése engedélyt ad, miszerint az Európai Unió joga általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg. Ezzel az átfogó, integrációs vonatkozású rendelkezések egy helyre kerültek, így könnyebben átláthatóak.

E kapun át a magyar jogrendszer többféleképpen találkozhat az uniós joggal. Négy találkozási pontot határolok el⁴⁵, együtt kezelve a horizontális és vertikális kapcsolódási területeket.

Az első az elsődleges jogforrások köre. A jogalkotásban (horizontális kapcsolat) ratifikáció szükséges, mint a hagyományos nemzetközi szerződések esetében. Az elsődleges jogforrások ténylegesen a magyar jogrendszerben az Alaptörvény E) cikkén át szuverenitást korlátozó nemzetközi kötelezettségvállalásként jelennek meg. Jelentőségük folytán az Országgyűlés minősített többséggel elfogadott törvényben hirdeti ki az ilyen megállapodásokat, ami tartalmazza a szerződés teljes magyar nyelvű szövegét, így teszi a belső jog részévé, követve a dualista, transzformációs modellt. Ezzel az állampolgárok és a jogalkalmazók (vertikális kapcsolat) számára teljes egészében belső jogforrásként megismerhetők.

A második terület a közvetlen hatállyal bíró szabályok. Ezek nem igényelnek belső jogalkotást, de az összhang megteremtése érdekében előfordulhat a belső jog módosítása vagy kiegészítése. Megjelenési forma lehet, hogy a másodlagos jogforrások közé tartozó rendeletet teljes egészében vagy részben a jogalkotó belső normába foglalja, így könnyítve meg a jogalkalmazást. Alapvetően a jogalkalmazók számára a közvetlen hatályú rendelkezések „idegen” testek, „fantom” szabályokként lebegnek a magyar jogrendszer felett vagy benne. Olyan esetekben kerülnek látókörbe, amikor a magyar szabályozás helyett a jogalkalmazók közvetlenül alkalmazzák őket (elsődlegesség), vagy kerettényállást töltenek meg tartalommal.

A harmadik az implementálást teljesítő belső jogforrások, amelyek szerves kiegészítői az uniós normának. A belső jogalkotás nélkül az uniós jog érvényesülése nem teljes. Ez kimerülhet a belső jogszabály egyszerű módosításában, de főszabályként az uniós jog háttérjogszabályként

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴⁵ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra az uniós normatartalom belső jogszabályokban megjelenése alapján három csoportot különít el: kihirdető, végrehajtó és átültető jogszabályok. In.: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 16.

megjelöli a célt, míg a belső norma az annak eléréséhez szükséges eszközt határozza meg. A két normacsoport együtt alkotja a szabályozást. A jogalkalmazás során az implementáló jogforrást össze kell olvasni annak háttérnormájával a pontos értelmezés és végrehajtás érdekében, vagyis a belső jog mellett az uniós jogértelmezési alapként vagy háttérjogszabályként szolgál.

A negyedik az uniós rendelkezéseket kiegészítő, végrehajtásukat könnyítő belső intézkedések, amelyek a „külső” szabályok zökkenőmentes befogadást célozzák, de az uniós jog nélkülük is érvényesül. A jogalkalmazásban a megjelenés hasonlít az előző pontban írtakhoz, de figyelembe kell venni a belső rendelkezés eltérő funkcióját.

E találkozási pontok között lehetnek átfedések, a határvonalak nem merevek, de gyakran konfliktusforrások. Az uniós jog – belső jog – Alaptörvény háromszögéből szemlélve alaphelyzetben a belső jog megfelel az uniós jognak, és egyik sem áll ellentétben az Alaptörvénnyel. Ez az ideális, konfliktusmentes állapot. Feszültség akkor keletkezik⁴⁶, ha

a) a belső jog megfelel az uniós jognak, de ütközik az Alaptörvénnyel, mert közvetetten az uniós jog kerül szembe a jogforrási hierarchia csúcsán álló belső normával. A feloldás kulcskérdése, hogy az Alkotmánybíróság elismeri-e az uniós jog feltétlen elsődlegességét az Alaptörvénnyel szemben, vagy sem, és ha nem, akkor teljes egészében elutasító-e (megsemmisíti a belső normát) vagy önkorlátozást gyakorol (nem él hatáskörével) az együttműködés jegyében. Ugyanez a helyzet, ha a közvetlen hatállyal rendelkező uniós norma kerül konfliktusba az Alaptörvénnyel olyan módon, hogy nincsen az uniós normát tükröző, belső jogforrás. Ilyenkor elutasító álláspont elfoglalása esetén az AB kizárhatja az uniós norma hatályát Magyarországon;

b) a belső jog nem felel meg az uniós jognak (vagy azért, mert nem annak megfelelő szabályozást ad, vagy azért mert hiányzik, a jogalkotó nem tesz eleget szabályozási kötelezettségének), de ez nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet. Lehetséges feloldási mód, hogy az Alkotmánybíróság ezt nem tekinti alkotmányossági kérdésnek, mert alkotmány sértés nem áll fenn, így hatásköre hiányát állapítja meg. Ez esetben mereven szétválasztja az uniós és a belső jogot;

A másik út, hogy a csatlakozási klauzula és a nemzetközi szerződésekre vonatkozó jelenlegi Q) cikk⁴⁷ összevető értelmezésével levezeti az alapító

⁴⁶ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 23.

⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye Q) cikk „(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével

szerződésekben foglalt, és így vállalt nemzetközi kötelezettségként az uniós jog érvényesítését. Így megállapíthat (akár mulasztásos) alkotmányértést;

c) a belső jog nem felel meg az uniós jognak és az Alaptörvénynek sem, de utóbbi kettő összhangban áll egymással. Ez az eset kezelhető egyszerű belső normakonfliktusként, attól függetlenül, hogy nyilvánvaló az uniós jog megsértése. De lehetséges megoldás, hogy az előző pontban írt, értelmezéssel levezetett, uniós jog érvényesítésére irányuló kötelezettség alapján az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet az alaptörvény-ellenesség fennállása mellett az uniós jogsértésre is, és e kettős alapon hívja fel a jogalkotót a szükséges intézkedések megtételére, vagy semmisíti meg a belső normát.

Ezek egy részével már szembesült az AB, és fontos, de korántsem megnyugtató válaszokat adott. A legfőbb hiányosság, hogy a testület mindegyik esetben megkerülte az uniós norma vizsgálatát, illetve annak összevetését és viszonyának meghatározását az Alaptörvényhez, illetve a megtámadott magyar szabályozáshoz. Az alábbiakban röviden a legfontosabb AB döntéseket emelem ki.

1. A belső jog és a nemzetközi szerződés összhangjának megteremtése jogalkotói feladat

Az első említésre méltó döntés az utólagos normakontroll keretében hozott 30/1998. (VI.25.) AB határozat, amely a Társulási Megállapodást kihirdető törvény azon szakaszának alkotmányellenességét mondta ki, amely a versenykorlátozás tilalma területén a magyar Gazdasági Versenyhivatal számára az EGK szerződésen alapuló, közvetlenül alkalmazandó szabályok betartását írta elő. Az AB azt a kérdést vizsgálta, hogy külföldi közjogi normák érvényesülhetnek-e közvetlenül anélkül, hogy a magyar jog részévé válnának.

Értelmezte a közvetlen hatály és közvetlen alkalmazandóság fogalmait, és arra a következtetésre jutott, hogy ezek a közösségi jog sajátosságai, azonban Magyarország még nem tagja az integrációnak, így a közösségi jogot külföldi jogként kell kezelni, és ennek megfelelően kell az ügyet elbírálni.

és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Kimondta, hogy a versenykorlátozások tilalma állami főhatalom körébe tartozó kérdés. Az állam nemzetközi kapcsolataiban rendelkezhet a szuverenitásáról, sőt, annak korlátozása természetes velejárója az ilyen kontraktusoknak, de a hatalomgyakorlás feltételeit az Alkotmány határozza meg. A jogállamiság és a népszuverenitás elvei megkövetelik, hogy minden közhatalmi döntésnek végső soron a hatalom forrására, vagyis a népre visszavezethetőnek kell lennie. Az ügyben vizsgált közösségi jogi szabályok ennek a feltételnek nem felelnek meg, sérülne a népszuverenitás elve, ha a szabályok alkotmányos felhatalmazás nélkül, közvetlenül érvényesülnének a magyar jogban, mert a magyar állam még nem tagja az integrációnak. Az AB ezen érvelésével állapította meg a szabályok alkotmányellenességét. Egyúttal felhívta korábbi döntését⁴⁸, amely szerint a vállalt nemzetközi kötelezettség és a belső jog összhangjának Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből⁴⁹ következő követelménye kiterjed a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai mellett a nemzetközi szerződések tartalmára is. Az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, így az Alkotmánnyal is.

Ezt azzal egészítette ki, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése megköveteli a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabály olyan értelmezését, ami megfelel a szerződés nemzetközi jogban elfogadott értelmének, de ez nem járhat az Alkotmány sérelmével. A belső, kihirdető jogszabály alkotmányellenességének megállapítása a nemzetközi kötelezettség vállalást nem érinti. A jogalkotó feladata az összhang megteremtése a teljes belső joggal, ami magában foglalja az Alkotmányt is. Utóbbi tételket a 4/1997. (I.22.) AB határozatban rögzítette először a testület azzal, hogy hatásköre kiterjed a kihirdető törvény és annak részévé vált nemzetközi szerződés utólagos normakontrolljára, és alkotmányellenesség megállapítása esetén – akár az Alkotmány módosításával, de – biztosítani köteles a jogalkotó a vállalt nemzetközi kötelezettség összhangját a belső joggal.

2. Az elsődleges jogforrások nem nemzetközi szerződések

⁴⁸ 53/1993. (X.13.) AB határozat, Magyar Közlöny 1993. évi 147. szám.

⁴⁹ 1949. évi XX. törvény 7. § (1) bekezdés „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

A következő fontos döntés a 1053/E/2005. AB határozat⁵⁰. Az indítványozó azt kérte, hogy a testület az Alkotmány 2. § (1) bekezdése⁵¹ és 2/A. §-a alapján állapítson meg a törvényhozó által elkövetett mulasztásos alkotmánysértést, mert hazánk uniós csatlakozását követően az Országgyűlés elmulasztotta a szerencsejáték szervezése és reklámja vonatkozásában eltörölni a szolgáltatások szabad áramlását gátló szabályokat, ezzel megsértette a jogállamiság és a csatlakozási klauzula szabályait. Az indítványozó azt is kérte, hogy a testület hivatalból vizsgálja ki, és mondja ki a vonatkozó belső rendelkezések, vagyis a közösségi joggal ellentétes magyar szabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.

A mulasztásos alkotmánysértés kapcsán az AB felhívta korábbi gyakorlatát és hangsúlyozta, hogy önmagában a jogalkotási kötelezettség elmulasztása nem vezet alkotmányellenességhez. Az alkotmánysértés megállapításának további feltétele, hogy a mulasztás valamilyen konkrét alkotmányi rendelkezés sérelmét is okozza (anyagi alkotmánysértés). Az indítvány nem jelölt meg olyan alkotmányos rendelkezést, amely a jogalkotás elmulasztásával (a szerencsejátékról és reklámtevékenységről szóló törvények módosításának hiányában) sérült, és pusztán a jogállamiság követelményéből jogalkotói kötelezettség nem származik.

A csatlakozási klauzuláról szüksézávan annyit mond ki a határozat, hogy ez a rendelkezés meghatározza hazánk tagállamként részvételének *„feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét”*, de jogalkotási kötelezettség nem ered belőle.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát annyival utasította el az AB, hogy a hivatalbóli eljárás kivételes hatáskört jelent, amit nem lehet indítványozni, ezért az indítványt e részében visszautasította. De utolsó mondatában tett egy fontos megállapítást: *„szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.”*

3. A hatályos közösségi jog a belső jog része

A következő lépést a 72/2006. (XII.15.) AB határozat jelentette. Az indítványok az egészségügyi dolgozók túlmunkájának szabályozását kifogásolták. Közülük az egyik érvelése szerint a belső rendelkezések nem

⁵⁰ www.mkab.hu.

⁵¹ 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdés „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

feleltek meg az e tárgyban született közösségi irányelvnek, ezért mulasztásos alkotmánysértés áll fenn, és sérült a jogbiztonság elve. Az AB ezt az indítványt is a 1053/E/2005. AB határozatban írt indokolással utasította el.

Egy másik indítványozó hivatkozott a nemzetközi szerződésbe ütközésre az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján, azon keresztül a 2/A. §-ra, mert eszerint az alapító szerződések is nemzetközi szerződések és a vonatkozó irányelv rajtuk alapul. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát a testület visszautasította, de megismételte és kiegészítette a 1053/E/2005. számú határozata végén írtakat. Eszerint: *„az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések”, hanem „mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel” immár Magyarország „az Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.”*

A testület a 61/2008. számú határozatában⁵² finomította a korábbi elvi megállapításait. Az AB az Országos Választási Bizottságnak a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerése kapcsán a népszavazás kezdeményezésére elutasító döntése elleni kifogás elbírálása során mondta ki, hogy a 1053/E/2005. és 72/2006. (XII.15.) AB határozatokban rögzített tételeket azokra a nemzetközi szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogi szabályok értelmében a döntései meghozatalakor hatályba léptek. Azt megelőzően a közösségi normákat csak nemzetközi jogként tudja kezelni, és vonatkoztathatja rájuk az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.

Az Alaptörvény E) cikkének értelmezésére irányuló indítvány alapján az AB a 22/2012. (V.11.) AB határozatában meghatározta azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén egy nemzetközi szerződést az E) cikk (2) bekezdése – korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése – hatálya alá tartozónak kell tekinteni elnevezésétől függetlenül. Ilyen, ha az alaki jogforrás nemzetközi szerződés, és tartalmában az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az Alaptörvényből eredő további hatáskörök átengedését jelenti, és a többi tagállammal közösen, tagállamként vesz részt benne Magyarország.

⁵² 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, Magyar Közlöny 2008. évi 68. szám.

4. A közösségi jog önálló jogrendszer

A testület a 32/2008. (III.12.) AB határozatában a köztársasági elnök indítványára az Unió és a tagállamok által Izlanddal és Norvégiával kötendő, lényegében az európai elfogatóparancs alkalmazásának kiterjesztéséről szóló nemzetközi szerződést magában foglaló, még ki nem hirdetett törvényt vizsgálta.

Elsődlegesen azt állapította meg, hogy az ún. EUIN-megállapodás hagyományos nemzetközi szerződésnek tekinthető, mert nem tartozik az integráció elsődleges jogforrásai közé, így az Alkotmány 2/A. § hatálya alá sem, hiszen nem érinti az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztást. Ismét rögzíti, hogy nem tekinti nemzetközi szerződésnek az alapító és módosító szerződéseket, valamint kiegészíti ezt a tételt azzal, hogy nemzetközi jogi eredete ellenére az Unió jogrendszere önálló jogrendszer, amivel a magyar jog, a nemzetközi szokásjog és a vállalt nemzetközi kötelezettségek „logikailag zárt rendszert képeznek.”

5. Az uniós jog értelmezése az EUB hatásköre

Az AB utólagos normakontroll keretében megvizsgálta a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény esetleges alkotmányba ütközését 143/2010.(VII.14.) AB határozatában. Először azt elemezte, hogy alapító szerződéseket módosító jogforrásként van-e olyan tartalma, ami felülvizsgálat tárgyát képezheti. Megállapította, hogy a jogalkotó nem a csatlakozási szerződést kihirdető belső törvényt módosította, hanem önálló normában hirdette ki. Így nem vált a módosított jogszabály részévé, hanem tartalmaz élő szabályokat, azaz hatályos törvénynek tekintendő. E ponton rögzíti, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény hallgat az AB európai joggal kapcsolatos hatásköréről, van-e egyáltalán, ha van, akkor annak mi a természete, terjedelme, eljárási formája, ki az indítványozója. Ezután összegezve eddigi megállapításait⁵³ megismétli, hogy az AB a hatásköre szempontjából nem tekinti az alapító és a módosító szerződéseket nemzetközi szerződésnek. Ezek, mint elsődleges jogforrások, az irányelvvel, mint másodlagos jogforrással együtt, a csatlakozás óta közösségi jogként a belső jog részei. A testület kompetenciája szempontjából a közösségi jogot nem tekinti az Alkotmány 7. §-a hatálya alá tartozó nemzetközi jognak, feltéve, hogy az adott

⁵³ 1053/E/2005. AB határozat, 72/2006. (XII. 15.) AB határozat és 61/2008. (IV. 29.) AB határozat.

norma a közösségi jogban már hatályos. Ezt megelőzően ugyanakkor az AB csak nemzetközi jogként tudja kezelni, így vonatkoztathatja rá az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.

Kimondja, hogy az értelmezés joga kizárólag az EUB-t illeti, így – konkrét tartalmi értelmezés nélkül csupán azon rendelkezések felhívására, megjelölésére szorítkozik, amelyek az előtte levő indítvány eldöntéséhez szükségesek.

Rögzítette, hogy további hatáskörök átruházása az Unióra csupán az országgyűlési képviselők kétharmados többségével elfogadott nemzetközi szerződéssel lehetséges, és valójában az Országgyűlés, mint törvényhozó hatalom és az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy beleegyeznek-e további kompetenciák átengedésébe.

Az AB amellet foglalt állást, hogy a testületet is kívánatos bevonni a döntési mechanizmusba, mégpedig előzetes normakontroll keretében. Ilyen esetben lehetségesnek tartja a nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatát abból a szempontból, hogy a szerződésből fakadó hatáskör-átengedés nem megy-e túl az Alkotmányban rögzített „szükséges mértéken”.

Részletesen elemezte a szuverenitás fogalmát, fenntartva a 30/1998. (VI.25.) AB határozatában írtakat, és azt a két lényeges megállapítást tette, hogy a jogállamiság és népszuverenitás követelményeiből fakad, hogy minden jogi normának végső soron, közvetve vagy közvetetten a hatalom végső forrására, a népre visszavezethetőnek kell lennie. Az alkotmányozó ennek a követelménynek tett eleget a csatlakozási klauzula beiktatásával. A másik elvi kijelentés az, hogy egymásra vetítve a csatlakozási klauzulát és a demokratikus jogállam követelményét, az előbbi nem üresítheti ki az utóbbit.

Az AB azonban ezen a ponton megáll, és nem fejti ki bővebben, hol látja a „szükséges mérték” határait, vagyis mit tart a jogállamiság olyan elemeinek, amelyekről lemondás kiüresítené ezt az alkotmányos alapintézményt.

6. Az AB megállapításainak összefoglalása

Az AB eddigi megállapításai az uniós jog és belső jog kapcsolatát illetően az alábbiakban foglalhatóak össze:

- az integráció – uniós jog szerint hatályos – elsődleges és másodlagos jogforrásai önálló jogrendszert alkotnak, de belső jognak minősülnek az AB hatásköre szempontjából, azonban

- az értelmezésükre nem jogosult, csupán felhívja az egyes rendelkezéseket az előtte levő probléma eldöntésére;

- Magyarország uniós csatlakozását lehetővé tevő E. cikk (2) bekezdésében megjelölt „nemzetközi szerződés” kategóriájába tartozik minden olyan nemzetközi megállapodás, amelyben Magyarország az Unió tagállamaként, más tagállamokkal közösen vesz részt, és az Alaptörvényben írt, újabb hatáskörök átengedését eredményezi. Eseti jelleggel kell vizsgálni, mely nemzetközi szerződések merítik ki e kritériumokat;

- Az ilyen dokumentum kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz minősített többségű döntés szükséges az Országgyűlésben;

- Hatályba lépés előtt az uniós jog osztja a hagyományos értelemben vett nemzetközi jog sorsát, így kiterjed rá az AB nemzetközi joggal kapcsolatos hatásköre (előzetes és utólagos⁵⁴ normakontroll).

Ebből kiolvasható, hogy az AB az Alaptörvényben rögzített dualista rendszerbe igyekszik beilleszteni az uniós jogot, azonban ez több ponton is ellentmondásos helyzetet eredményez. Ráadásul maga az Alaptörvény sem tudja kezelni a sajátos, sui generis normákat. Melyek ezek az ellentmondások?

1. Az AB kimondja, hogy a hatályos uniós jog a belső jog része, azonban ez a tétel sem az Alaptörvényből, sem a korábbi Alkotmányból nem következik⁵⁵. A korábbi 2/A. §, illetve a jelenlegi E) cikk csupán a hatáskör-átengedést, a szuverenitás-korlátozást mondja ki. Az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről, megítéléséről hallgat, akárcsak az Alkotmánybíróságról szóló törvény.

2. A másodlagos uniós jog (rendelet, irányelv, határozat) az AB által kialakított dualista rendszerbe – hatályba lépés előtt nemzetközi jognak tekinti, azt követően a belső jog részének – nem illeszthető be, mert az alaki jogforrásuk nem nemzetközi megállapodás, hanem sui generis

⁵⁴ Utólagos normakontroll esetén a kihirdető jogszabály alkotmányosságának vizsgálata történik, és alkotmányellenesség megállapítása esetén a belső norma megsemmisítése a vállalt nemzetközi kötelezettség hatályát nem érinti, a jogalkotó feladata a magyar joggal való összhang megteremtése, akár az Alaptörvény módosításával is.

⁵⁵ VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal, Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 120.; BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. szám, 91.; VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, Európai Jog, 2008/4. szám, 28.

normák. Így sem az E) cikk, sem a Q) cikk – korábbi Alkotmány 7. § – hatálya alá nem sorolhatóak be. Utóbbihoz azért nem, mert maga az AB mondta ki, hogy a közösségi jog nem nemzetközi jog, így kivonta a transzformációs kötelezettség alól, ami amúgy sem állta volna meg a helyét a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság elvei miatt.

3. Az AB kimondja, hogy az uniós jog a belső jog része, de teljes mértékben tartózkodik annak értelmezésétől. Ez önellentmondás, és azt a hamis látszatot kelti, hogy az uniós jogot kizárólag az EUB értelmezheti. Önellentmondás, mert ha az uniós jogot belső jognak tekinti, akkor az erre vonatkozó alkotmányos szabályok szerint belső jogként jogosult annak Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálni.

Hamis látszat, mert az uniós jog sajátossága, hogy annak végrehajtói a tagállamok, ami elsődlegesen az uniós jog nemzeti jogalkalmazók általi alkalmazásában nyilvánul meg. Ehhez pedig elengedhetetlen az integrációs normák értelmezése. Nemzeti joggal szembenállás esetén – ha az uniós jog egyértelmű (*acte clair*) –, a nemzeti jognak több lehetséges értelmezése közül azt kell választani, amelyik megfelel az uniós normának. Ha nincs ilyen értelmezési mód, akkor a nemzeti jogot félre kell tenni, és az uniós jogot kell alkalmazni (elsődlegesség). Végül, ha az uniós jog tartalma sem egyértelmű, az EUB-nál előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezhető.

Az integráció álláspontja szerint az egyes nemzeti alkotmányok sem képeznek kivételt a fentiek alól, mivel az uniós jog az elsődlegességet a nemzeti alaptörvényekkel szemben is megköveteli. Ugyanakkor egyes alkotmánybíróságok olyan gyakorlatot alakítottak ki, amelyek megőrzik nemzeti alkotmányuk rangját, és a hierarchikus rendszer csúcsán tartják az uniós joggal szemben. Ehhez azonban a probléma kikerülése helyett érdemi álláspontot kellett kialakítaniuk.

4. Az értelmezés kapcsán az AB álláspontja az, hogy előzetes normakontroll keretében – amikor az uniós norma még nem hatályos, így a Q) cikk hatálya alá tartozó nemzetközi jogként kezelheti – a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos általános joggyakorlatának megfelelően tartalmilag, érdemben összevetheti a rendelkezéseket az Alaptörvénnyel. Ennek eredményeként kimondhatja a kihirdető jogszabály alkotmányellenességét, megsemmisítheti azt, mert ez a kötelezettségvállalást nem érinti, és a jogalkotó feladata a belső joggal az összhang megteremtése, akár az Alaptörvény módosításával is.

Utólagos normakontroll esetében az ilyen tartalmi vizsgálatot kizárja, és csak az eljárási vonatkozás eldöntését tarja fenn magának: a

ratifikációhoz minősített többség szükséges-e vagy sem (E) cikk vagy Q) cikk hatálya alá tartozás).

5. A testület említett döntéseivel kapcsolatban a legnagyobb probléma az, hogy kategorikusan kizárja az uniós jog értelmezésének lehetőségét a maga részéről. Ez olyan mértékű önkorlátozás⁵⁶, amivel megfosztja magát attól a lehetőségtől, hogy valaha is állást foglaljon abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény és az uniós jog szemben állása esetén elfogadja-e az uniós jog mindent megelőző elsődlegességét, vagy legalább részben fenntartja magának a lehetőséget az Alaptörvény alapértékeinek, egyfajta magjának és a kialakított alapjogvédelmi szintnek a megvédésére, illetve, hogy kidolgozhassa, hol van a hatáskör átengedés „szükséges mértékének” határa.

Az Európai Unió folyamatosan bővíti hatásköreit. Ebben a folyamatban érdemi ellenpontként az Alaptörvény, és ezzel az önálló államiság legfőbb őreként az AB állhatna. Eljön az az idő, amikor az AB nem térhet ki a probléma elől, nem lebegtetheti tovább a jelenleg fennálló bizonytalanságot az uniós jog és a magyar jogrendszer közötti viszony, valamint saját álláspontjának meghatározásában.

Számos alkotmányos megoldás áll példaként Európában, mivel a többség jogfejlődése bejárta és kitaposta már ezt az utat.

Vannak tagállamok⁵⁷, amelyek feltétel nélkül elfogadják az uniós jog elsődlegességét az alkotmányukkal szemben. Ide tartozik például Ausztria, Hollandia és Írország.

Ezzel szemben a többség, így például az olasz, német, francia és lengyel alkotmánybíróságok korlátokat dolgoztak ki. Főszabályként érvényesül az uniós jog elsődlegessége az alaptörvénnyel szemben is, de ez alól kivételt jelentenek azok az esetek, amikor az uniós norma lerontaná a belső alkotmányos rendszerben kialakított alapjogvédelmi szintet, vagy az alkotmány olyan részét érinti a rendelkezés, amit „érinthetetlen magnak” tekint a legfőbb bírói testület.

A harmadik csoportot azok a tagállamok alkotják, amelyek elutasítják az uniós jog elsődlegességét, és fenntartják nemzeti alkotmányuk hierarchiában elfoglalt, legmagasabb helyét. Ide sorolható Spanyolország.

⁵⁶ BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. szám, 95.

⁵⁷ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai Jog, 2007/2. szám, 3.

A magyar szakirodalom⁵⁸ az AB-tól szuverenitás-, illetve alapjogvédelmi tesztek kidolgozását sürgeti. Ez követi a tagállamok többségében kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot. Az előbbihez szükséges tisztázni az Alaptörvény értelmezésével, hogy mi jelenti a szuverenitás azon magját, amelyeket az uniós jog nem vonhat el, nem érinthet, mert azzal az önálló állami létünk kerülne veszélybe, vagy szűnne meg. Ehhez kapcsolódóan meg lehetne határozni, melyek azok az alkotmányos szabályok, amelyeket az alkotmánymódosítás sem érinthet, ezzel megakadályozva, hogy további felhatalmazás beiktatásával esetlegesen a „szuverenitás védett magján” rést üssenek. E két kategória átfedheti egymást.

Maga az EUSz is ad támpontot ebben a 4. cikk (2) bekezdésében⁵⁹, ahol példálózóan felsorolja, hogy mit tart tiszteletben alapvető állami funkcióként. Megemlíti az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását, a nemzetbiztonságot és a nemzeti identitást.

Összességében elmondható, hogy a magyar Alaptörvény a dualista rendszert követi, vagyis a külföldi jog elemei transzformációt követően válhatnak a belső jog részévé. Ez vonatkozik az uniós jogra is⁶⁰. A közvetlen hatályú és közvetlenül alkalmazható szabályok kezelése így önmagában is kihívás.

Ezen túl a magyar AB kizárólag a belső normák vizsgálatára szorítkozik, egyértelmű uniós jogi kötődés ellenére is, mellőzve az integrációs kapcsolat figyelembe vételét. Teljes mértékben tartózkodik az uniós jog magyar joggal való viszonyának megítélésétől, még attól is, hogy értelmezze az uniós jogot, ami minden korlát nélkül a rendes bíróságok számára is megengedett, sőt adott esetben kötelező. Nem változtatott az évek során a joggyakorlatában kialakított szuverenitás-felfogáson sem, amely szerint minden hatalomnak végső soron a népre visszavezethetőnek kell lennie. Ez merevvé tette a magyar álláspontot, és nehezen kezelhetővé azt a tényt, hogy az Unió konkrét, elsődleges

⁵⁸ VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal, Alkotmánybíróági Szemle, 2012/1. szám, 114.; BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemből, Alkotmánybíróági Szemle 2010/2. szám, 90.; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, Jogtudományi Közlöny, 2008/2. szám, 63.; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.) és (II.), Európai Jog, 2007/2. és 4. szám, 3. és 14.; KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9. szám, 1081.; BRAGYÓVA András: Az Európai Unióhoz csatlakozás alkotmányjogi kérdései, EU tanulmányok I. kötet, szerk.: INOTAI András, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005.

⁵⁹ EUSz 4.cikk (2) bekezdés „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

⁶⁰ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai Jog, 2007/2. szám, 7.

jogforrási felhatalmazás nélkül bővíti hatásköreit a tagállamok rovására. A hazai jogalkotó és jogalkalmazó védőburok, illetve iránymutatás nélkül néz szembe az uniós jog térnyerésével. Jelenleg az uniós normákkal szembeni jogvédelmet a magyar AB nem tudja biztosítani.

Végső „jogorvoslati” fórumként⁶¹ az uniós eljárások és bíróságok vehetők igénybe, így például vagy konkrét ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban lehet felhívni az EUB figyelmét a nem megfelelő uniós szabályozásra, amely kimondhatja annak alkalmazásának felfüggesztését vagy a tagállam fordulhat hozzá megsemmisítési keresettel.

Felhasznált irodalom

BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybírósági Szemle 2010/2. szám

BRAGYOVA András: Az Európai Unióhoz csatlakozás alkotmányjogi kérdései, EU tanulmányok I. kötet, szerk.: INOTAI András, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005

BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.) és (II.), Európai Jog, 2007/2. és 4. szám

HERDEGEN, Matthias: Europarecht, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2004

KARSAI Krisztina – LIGETI Katalin: Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegély útvesztőiben, Magyar Jog, 2008/6. szám

KOVÁCS Péter: Az EUN-megállapodás és az alkotmányosság, Magyar Jog, 2008/6. szám

KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005

KECSKÉS László: Az EU csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9. szám

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003

⁶¹ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 21. lábjegyzet, 28.

TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, Jogtudományi Közlöny, 2008/2. szám

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005

VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, Jogtudományi Közlöny, 2007/10. szám

VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, Európai Jog, 2008/4. szám

VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal, Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám